

Le droit des peuples à l'autodétermination en droit des minorités ?

par Ivan Boev*

Le premier système international de protection des minorités se met en place après la première guerre mondiale. En font l'objet des populations que les puissances vainqueurs ne veulent pas pour des raisons stratégiques ou ne peuvent pas objectivement faire bénéficier du principe des nationalités. Ce dernier est compris en tant que droit de toute communauté que nous pouvons qualifier d'ethno-culturelle ou nationale à créer son propre État ou à se rattacher à celui de sa nation-mère¹.

Après la deuxième guerre mondiale, le droit des peuples à l'autodétermination² lui succède. Ce nouveau principe fondamental du droit international signifie le droit de chaque peuple de choisir librement son statut collectif. Il reste, dans son contenu et ses conséquences juridiques, à l'opposé du droit des minorités³, lequel se définit en termes de

* Chargé d'enseignement au Centre européen universitaire de l'Université de Nancy-II

1. Dans ce sens, Isse Omanga Bokatola, *L'O.N.U. et la protection des minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 13 et s.

2. Charte des Nations unies, 26 juin 1945, article 1 § 2. Les principes fondamentaux du droit international énoncés par la Charte font l'objet d'une interprétation authentique par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, conformément à la Charte des Nations unies, Résolution 2625 (XXV) AG NU, 24 octobre 1970. L'essentiel des textes cités ci-après est recueilli in : Pierre-Marie Dupuy, *Grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 1996.

3. Dans ce sens, voir le texte présenté par Philippe Karpe, « L'apport du droit international applicable aux autochtones à la résolution des conflits minoritaires », dans ce numéro. Une distinction peut toutefois être opérée entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – défini précisément par la décolonisation – et le droit des peuples à l'autodétermination, sujet à des interprétations nouvelles ; dans ce sens, voir Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La Documentation française, 1999.

droit à une protection, celle essentiellement de l'individu minoritaire, « protection cantonnée » à l'intérieur d'un État politique et territorial⁴.

Le processus de la décolonisation impose au droit des peuples à l'autodétermination le contenu exclusif du droit à l'indépendance. L'appliquer aux minorités n'équivaut-il pas à leur reconnaître un droit de sécession, contraire à un autre principe fondamental du droit international qui est le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité politique des États ?

C'est dans le cadre du processus de la dissolution des anciennes fédérations socialistes que la doctrine juridique pose la question d'une possible évolution du droit des peuples à l'autodétermination⁵. Cette évolution est à envisager dans deux sens. Il s'agit, dans un premier temps, de l'élargissement de la notion du titulaire du droit à l'autodétermination, le peuple, afin que ce droit puisse être reconnu aussi aux minorités. Dans un deuxième temps, c'est le contenu de ce droit qui reçoit une interprétation nouvelle au sens d'une autodétermination interne, équivalant « un droit des peuples [minorités] à ne pas devenir un État⁶ ».

Plusieurs raisons, découlant d'un lien de cause à effet, expliquent cette consécration essentiellement doctrinale, mais aussi oeuvre de certaines institutions européennes et internationales. La décommunisation en Europe de l'Est pose toute une série de problèmes graves impliquant les minorités, et partant, la question de leur reconnaître un droit à l'autodétermination. Tels les exemples de création de républiques dites autoproclamées par des populations devenues minoritaires dans des entités souveraines nouvellement créées et en quête d'indépendance, la République srpska de Bosnie-Herzégovine, la Transnistrie moldave, l'Ossétie du sud géorgienne et autre Crimée ukrainienne, non reconnues ni par l'État territorial dont

4. La qualification même de minorité n'a pas de sens en dehors de la relation d'opposition et de domination que l'État entretient avec la population concernée. D'après Geneviève Koubi, « Penser les minorités en droit », in : Alain Fenet (dir.), *Le droit et les minorités, Analyses et textes*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 254.

5. Plusieurs travaux de Stéphane Pierré-Caps développent, en rapport avec la problématique minoritaire, une théorie complète de l'autodétermination interne ; voir not. : « Le droit des minorités », in : Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps, Jacques Poumarède, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, P.U.F., 1995 ; *La Multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Odile Jacob, 1995, aussi ci-après. Nous nous référerons dans une large mesure à ces ouvrages Voir aussi Théodore Christakis, précité.

6. Selon S. Pierré-Caps, « L'autodétermination : d'un principe de création de l'État à un principe de constitution de l'État », in : Olivier Audéoud, Jean-Denis Mouton, Stéphane Pierré-Caps, *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, P.U.N., 1997, pp. 33 et s.

elles organisent le démembrement ni par la communauté internationale, soucieuse de préserver la stabilité.

Le souhait de rattacher la protection minoritaire à un principe si bien affirmé en droit international que le droit des peuples à l'autodétermination ne traduit pas un simple jeu intellectuel ni une recherche purement théorique. Il relève au contraire du souci pratique d'apporter une plus grande efficacité au droit des minorités, dont l'application est souvent mise en échec par l'insuffisance des mécanismes internationaux de garantie.

Ces considérations, qui expliquent le pourquoi de l'autodétermination interne des minorités, justifient également notre intérêt pour la question. Nous l'aborderons, en appliquant d'abord une approche conceptuelle qui nous dévoilera l'évolution du droit international vers cet « *autre versant du droit des peuples*⁷ » (I). Ensuite, une approche pratique nous permettra d'envisager, à travers la prise en compte du phénomène minoritaire dans l'organisation interne de l'État, les formes essentielles de sa réalisation (II).

I.- APPROCHE CONCEPTUELLE : DE L'AUTODÉTERMINATION-INDÉPENDANCE À L'AUTODÉTERMINATION INTERNE

Le droit international contemporain consacre, en parallèle, le principe de l'autodétermination des peuples et celui du respect de l'intégrité territoriale et de l'unité politique de l'État⁸. On pourrait en déduire l'interdiction de sécession aux minorités et autres groupes-communautés minoritaires de fait (peuples autochtones), bien qu'aucune interdiction formelle et explicite ne soit faite au niveau du *droit des gens* commun (A)⁹. Les tentatives actuelles de définir le droit des minorités à

7. D'après S. Pierré-Caps, « L'autodétermination : [...] », *op. cit.*, p. 30.

8. Aux termes de la Déclaration relative aux principes du droit international, « *les États s'abstiennent [...] de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État* ». Nous n'évoquons que le volet « interne » du principe, en rapport direct avec la problématique minoritaire.

9. Théodore Christakis souligne que la communauté internationale ne saurait convenir à l'heure actuelle, en raison des intérêts étatiques qui s'opposent dans chaque cas d'espèce, d'une interdiction générale de toute tentative de sécession. Cependant, si de manière générale elle ne favorise pas, voire s'oppose à de telles tentatives, l'effectivité d'une sécession réussie, créatrice de fait d'un État souverain, peut obtenir à long terme la reconnaissance internationale ; voir ouvrage précité.

l'autodétermination interne entendent réaliser une conciliation entre, dans un premier temps, le principe d'intégrité territoriale et d'autodétermination des peuples et, dans un deuxième temps, les minorités et leur État de rattachement territorial et politique (B).

A) *Droit des peuples à l'autodétermination face à l'intégrité territoriale des États*

C'est dans le souci de fonder juridiquement le processus de la décolonisation que le droit des peuples à l'autodétermination est consacré en droit international après la seconde guerre mondiale, transformé par la pratique en droit exclusif à l'accession à l'indépendance et à la création d'un État souverain¹⁰. Conformément aux vœux de l'Assemblée générale des Nations unies visant à accélérer le processus, la communauté internationale, souvent imperméable à toute exigence d'effectivité, soutient la mise en place d'une multitude d'entités étatiques nouvelles, fréquemment incapables d'assumer leur propre souveraineté, « *maintenu[e]s artificiellement sous perfusion économique pour sauvegarder l'équilibre entre les deux blocs*¹¹ ».

Mais le droit des peuples à l'autodétermination est également considéré comme à « *réalisation instantanée et s'épuisant dans un unique usage*¹² ». Le principe de l'*uti possidetis juris* s'oppose à tout nouveau démembrement du territoire ou modification des frontières – désormais sous garantie internationale – par la force, s'agissant d'entités souveraines nouvellement créées¹³. Une fois l'indépendance acquise, c'est l'État qui incarne la souveraineté du peuple comprenant la totalité de la population vivant sur le territoire considéré. Le droit à l'autodétermination fonde désormais le seul droit souverain de l'État à « *choisir et développer librement son système politique, social, économique et culturel* » d'une part et, d'autre part, de participer sur pied d'égalité aux relations

10. Le principal instrument juridique en est la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Résolution 1514 (XV) de l'AG des NU, 14 décembre 1960.

11. Pour plus de détails : Jean Charpentier, « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », in : SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Pédone, 1994.

12. D'après, Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 263.

13. Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique, Communauté européenne, 16 décembre 1991.

internationales¹⁴. Ainsi, à l'issue de la décolonisation et jusqu'à la fin de la guerre froide, l'autodétermination sera présentée « *comme une simple maxime idéologico-politique, mais pas du tout sous forme d'un droit automatique*¹⁵ ».

En parallèle, le droit international affirme la compatibilité entre le droit des peuples à l'autodétermination et le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité politique de l'État. La Déclaration relative aux principes du droit international dispose que les deux principes ont lieu à être interprétés et appliqués dans leur interdépendance. Ainsi énonce-t-elle qu'aucune de ses dispositions ne saurait être interprétée comme « *autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait, ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [...] doté d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur*¹⁶ ». En outre, l'acquisition de l'indépendance par les peuples ou pays colonisés ne constitue pas une atteinte à l'intégrité territoriale de l'État colonial concerné, du fait du caractère discontinu du territoire sous emprise coloniale par rapport à celui de la métropole¹⁷.

En revanche, les minorités ou les groupes minoritaires sont d'emblée exclus du bénéfice du droit à l'autodétermination, puisque justement interprété au sens de l'acquisition de la souveraineté et de l'indépendance. C'est précisément sous l'angle de l'interdiction de la sécession que le droit des minorités appréhende le problème posé. Tous les instruments pertinents contiennent des dispositions explicites dans ce sens, tel l'article

14. Déclaration relative aux principes du droit international ; aussi Arrêt C.I.J. du 27 juin 1986, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, *Rec.* § 263.

15. D'après Xavier Gotier, *L'Europe à l'épreuve des Balkans*, Paris, 1991, p. 31.

16. À l'origine cette disposition visait implicitement les régimes d'apartheid. Mais, face à certaines évolutions actuelles (tel le problème kurde en Iraq), ne serait-on pas tenté d'affirmer, comme le fait par ailleurs déjà la Déclaration d'indépendance des États-Unis du 4 juillet 1776, que si un État n'est plus représentatif des intérêts de l'ensemble de la population sur son territoire et – ajoutons – ne protège pas l'identité et ne garantit pas les droits de ses minorités, il n'aurait plus droit au respect de son intégrité territoriale (!?).

17. « *Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède [...] un statut séparé et distinct de celui du territoire qui l'administre, aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même* », *ibid.*

21 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹⁸ ou l'article 8 § 4 de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques¹⁹. À noter l'attention particulière que prête le Pacte de stabilité en Europe au respect de l'intégrité territoriale, compte tenu de son objectif d'imposer aux États qui s'opposent au sujet d'une minorité qualifiée de « *à cheval sur une frontière*²⁰ », la protection des minorités en contrepartie de la confirmation de l'inviolabilité des frontières sur une base bilatérale²¹. Ne faut-il pas enfin interpréter à la même lumière les tentatives d'inclure une obligation dite de loyauté envers l'État de rattachement territorial au niveau même des définitions existantes de la minorité nationale²² ?

À l'échelle européenne avant tout, la communauté internationale garantit le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité politique des États nouvellement créés à travers la non-reconnaissance des entités politiques issues d'une tentative de sécession, qualifiées d'autoproclamées. Tel est le sens de la Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique, adoptée le 16 décembre 1991 par la Communauté européenne et ses États membres. C'est en vertu de cette Déclaration que la commission d'arbitrage pour l'ex-Yougoslavie s'empresse de proscrire tout lien entre le droit à l'autodétermination-indépendance et les minorités nationales²³.

Même si le droit international ne soutient pas, en principe, la sécession, il accueillera néanmoins – par souci de stabilité interne et internationale – une solution pacifique et négociée²⁴ entre les protagonistes en l'espèce. On

18. Conseil de l'Europe, 1^{er} février 1995, en vigueur depuis le 1^{er} février 1998.

19. Résolution 47/135, adoptée par l'AG des NU, le 18 décembre 1992.

20. Selon la typologie proposée par Pierre Kende, « Comment gérer le problème des minorités en Europe centrale et orientale », in : Edith Lhomel, Thomas Schreiber (sous la direction de), *L'Europe centrale et orientale, Conflits, incertitudes et restructurations*, Paris, La Documentation française, 1992, p. 13.

21. Déclaration politique de la conférence finale sur le Pacte de stabilité en Europe ; liste des accords et arrangements de bon voisinage, Paris, 20-21 mars 1995.

22. Voir par ex., les éléments proposés par la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, pour une définition du terme minorité. Le projet du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, demande, quant à lui, que ces derniers entretiennent des liens anciens, solides et durables avec l'État de leur rattachement territorial. Recommandation 1201 (1993), 1^{er} février 1993, Conseil de l'Europe.

23. Avis n° 2, populations serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, 11 janvier 1992.

24. Les deux textes précités, notes 21 et 22.

interprétera dans ce sens une décision récente de la Cour suprême de Canada. La Haute juridiction énonce que le Québec ne dispose pas du droit à déclarer unilatéralement son indépendance, tant au regard de la Constitution canadienne qu'au regard du droit international et qu'il devra, s'il se prononce par référendum en faveur de l'indépendance, en négocier néanmoins les termes avec le gouvernement fédéral²⁵.

Actuellement, la même approche en droit international est indistinctement appliquée dans le cadre du règlement européen des problèmes minoritaires en Europe de l'Est. L'exemple du règlement du conflit minoritaire opposant d'une part la Moldavie à la population russophone et, d'autre part, la Moldavie à la minorité gagaouze reste significatif à cet égard. Dans le premier cas, le pas décisif fut franchi grâce à la signature, le 1^{er} septembre 1997 à Moscou, d'un accord préliminaire, dit Mémorandum sur la normalisation des relations entre la République de Moldavie et la Transnistrie. S'il engageait – par ailleurs non sans ambiguïté – les parties au conflit à poursuivre « *la mise en place de relations juridiques de nature étatique* », il ne manqua pas de confirmer qu'il s'agissait d'un règlement dans « *le cadre de l'État défini par les frontières de la République socialiste soviétique de Moldavie en janvier 1990* ». Dans le second cas, la loi organique du 23 décembre 1994 créa un statut politique spécial pour le « *peuple gagaouze* », comprenant une autonomie sur le plan administratif et territorial. Il confirma l'intégrité territoriale de la Moldavie, mais reconnut au peuple gagaouze la possibilité de s'autodéterminer en cas de changement de statut de la Moldavie (sous-entendant un rattachement à la Roumanie) en tant qu'État indépendant²⁶.

Le dernier exemple s'éloigne un peu de la « *règle de base* » et pose la question de la recherche d'une nouvelle solution globale au problème de la conciliation des principes fondamentaux du droit international susvisés, eu égard à la problématique minoritaire. Puisque, étant attentatoire à l'intégrité territoriale et à l'unité politique, la sécession minoritaire n'est

25. En revanche, le Québec estime qu'en cas d'échec des négociations avec le Canada, il a le droit de proclamer son indépendance ; *Le Monde*, 22 août 1998.

26. D'après le Rapport sur la demande d'adhésion de la Moldavie au Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 18 avril 1995. À noter que si la Constitution soviétique de 1977 attribuait aux peuples qualifiés de constitutifs, organisés en républiques fédérées, une souveraineté et « *un droit à l'autodétermination jusqu'à la sécession* », la nouvelle loi fondamentale adoptée le 12 décembre 1993 ne reconnaît comme « *détenteur de la souveraineté et l'unique source du pouvoir dans la Fédération de Russie [que] son peuple multinational* » (article 3 § 1).

toujours pas appréhendée en termes du droit des peuples à l'autodétermination équivalant souveraineté-indépendance, cette solution consiste à définir, au bénéfice des minorités, un droit à l'autodétermination « *descendu* » des relations internationales à l'intérieur de l'entité politique souveraine, transformé d'un principe de création en principe de constitution de l'État (organisation du pouvoir)²⁷.

B) Effectivité de la consécration juridique de l'autodétermination interne

Si le processus de la décolonisation impose l'interprétation unique du droit des peuples à l'autodétermination au sens de l'indépendance, il n'en reste pas moins que, dès le départ, le droit international le conçoit en tant que principe à contenu pluriel. Reprenant les termes d'une résolution de 1960 de l'Assemblée générale des Nations unies²⁸, la Déclaration relative aux principes du droit international énonce que « *la création d'un État souverain et indépendant, [mais aussi] la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple, constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même* ».

C'est dans son avis n° 2, rendu le 11 janvier 1992, que la commission d'arbitrage pour l'ex-Yougoslavie²⁹ statue sur la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination des « *populations serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, en tant que formant l'une des nations constitutives de la Yougoslavie* ». Si l'avis constate l'imprécision du droit international quant aux conséquences du droit à l'autodétermination, il réaffirme néanmoins que les minorités visées ne peuvent pas se voir reconnaître un droit à la sécession, puisqu'il ne saurait être porté atteinte à l'intégrité du territoire des nouveaux États issus des anciennes républiques fédérées de la R.F.S.Y. Ce qui est par conséquent reconnu aux « *peuples constitutifs*³⁰ » de ces dernières, ne l'est pas aux minorités nationales.

27. D'après S. Pierré-Caps, « L'autodétermination... », *op. cit.*, p. 36. La question est déjà posée par Otto Bauer et Karl Renner, dans la tentative de résoudre les conflits nationaux menaçant la survie même de l'empire multinational d'Autriche-Hongrie, avant 1918 ; *ibid.*, pp. 23-24.

28. Déclaration relative aux principes qui doivent guider les États membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements (en matière de territoires non autonomes) leur est applicable ou non ; résolution 1541 (xv), du 15 décembre 1960.

29. Commission consultative auprès de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, sa création ne s'appuie sur aucun texte conventionnel.

30. Au sens de la Constitution yougoslave de 1974.

L'autodétermination s'épuise bel et bien en un seul et unique usage, car la poursuite de sa réalisation violerait le principe de l'intégrité territoriale.

Ayant ainsi défini, dans un premier temps, le cadre juridique du rapport entre l'intégrité territoriale et l'autodétermination, cette commission énonce, dans un deuxième temps, les moyens de protection des minorités. Il s'agit de tous « *les droits reconnus aux minorités par les conventions internationales en vigueur, ainsi que de garanties nationales et internationales conformes aux principes du droit international*³¹ ». Or, ces droits sont envisagés sous l'angle du droit des peuples à l'autodétermination énoncé à l'article 1^{er} de chacun des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966, et déclaré « *principe protecteur des droits de l'homme* ».

C'est en vertu de ce principe que les membres des minorités auraient notamment le droit de choisir leur nationalité et de revendiquer leur appartenance à une communauté ethnique, religieuse et linguistique donnée. C'est par rapport à cette liberté de choix que se définit le contenu de l'autodétermination interne. Quant à ses conséquences ou réalisations, on les recherchera sur le plan de l'institution de l'autonomie, consacrée *de jure* au bénéfice des minorités ou existante *de facto*, autonomie internationale ou interne.

Il reste que le comité des droits de l'homme des Nations unies³² s'est toujours refusé de traiter des requêtes présentées par les personnes appartenant à des minorités ou autres peuples autochtones sous l'angle de l'article 1 des actes susmentionnés, refusant ainsi de statuer sur leur qualité de peuple au sens du droit international. Cependant, il ne s'est jamais exprimé sur le fond du problème, ne faisant qu'appliquer à la lettre une exigence formelle. En effet, le Protocole facultatif – ouvrant droit aux saisines individuelles – accordait aux particuliers ou groupes de particuliers le droit de se prévaloir devant le comité des seules violations de leurs droits individuels énoncés aux articles 6 à 27³³, alors que c'est ce dernier article qui introduit directement la protection internationale des minorités dans le pacte.

31. Afin de donner plus de force à sa démonstration, la commission élève les droits des minorités au rang des normes maintenant impératives du droit international, au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, article 53.

32. Pacte international des droits civils et politiques, du 19 décembre 1966, art. 28 et s.

33. Décision d'irrecevabilité de la communication relative au droit de l'autodétermination du Tyrol du Sud, affaire 413/90, AB et &. c/Italie, 2 novembre 1991.

En revanche, le comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies³⁴ affirme, en 1996, que les minorités en tant que telles sont à considérer comme titulaires du droit à l'autodétermination. Ce dernier principe serait compris en tant que droit à la démocratie, à l'identité et aux droits et libertés reconnus internationalement³⁵. Limité à des aspects purement internes, le droit à l'autodétermination respecte ainsi la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État.

À noter enfin l'interprétation apportée au droit à l'autodétermination par le groupe sur les peuples autochtones institué au sein de la sous-commission de la lutte contre la discrimination et de la protection des minorités, au titre du projet de Déclaration des droits des peuples autochtones (article 3 paragraphe 1 du projet). Aux termes des différents rapports explicatifs, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination signifierait surtout « *l'autonomie politique et administrative au niveau local ou régional, restreinte à des sphères ne mettant pas en question les intérêts vitaux de l'État* » et donc en premier lieu son intégrité territoriale et unité politique³⁶.

Ainsi est posée la question de la reconnaissance d'un droit des minorités à l'autodétermination. Or, nous avons vu qu'il ne peut s'agir que d'une autodétermination à contenu limité aux aspects internes, en dehors de toute reconnaissance des droits à la souveraineté-indépendance et ne pouvant mettre en cause ni l'intégrité territoriale ni l'unité politique étatiques.

Au-delà du contenu, la question de la reconnaissance aux minorités du bénéfice du droit à l'autodétermination se pose aussi par rapport au titulaire de ce droit, précisément le peuple au sens du droit international. Or, dans un premier temps, ce droit ne contient aucune définition juridiquement contraignante ni de la minorité ni du peuple³⁷. Dans un

34. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 7 mars 1966, art. 8 et s.

35. Recommandation de politique générale n° 2046, de 1996.

36. D'après Isabelle Schulte-Tenckhoff et Tatjana Ansbach, « Les minorités en droit international » in : Alain Fenet, *op. cit.*, p. 52. Pour l'essentiel, les peuples autochtones s'opposent à toute consécration limitée à l'origine de leur droit à l'autodétermination et prônent la reconnaissance de leur souveraineté entière fondée sur l'antériorité de l'occupation du territoire. Il nous semble toutefois peu probable que l'article 3 soit adopté en l'état, en raison précisément de sa possible interprétation au sens du droit à l'indépendance.

37. Toujours à l'exception des peuples autochtones, déf. in : Convention 169 de l'O.I.T. concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, 27 juin 1989, article 1^{er}. Il est cependant précisé que l'emploi du terme peuple ne peut

deuxième temps, la doctrine définit les deux catégories en des termes quasi identiques³⁸, toutes les définitions étant – logiquement – classificatoires et non opératoires³⁹.

En droit international, la distinction entre les deux reste fonction exclusivement de leur position à l'égard du droit à l'autodétermination-indépendance. Au sens de la décolonisation, le peuple ne bénéficie que d'une personnalité juridique temporaire, finalisée par la création d'un État souverain et indépendant. À l'issue de cette création, il se *transforme/redevient*, aux yeux du droit international, une simple réalité sociologique, n'ayant plus d'existence autonome en dehors de son État⁴⁰.

Le droit européen semble enfin suggérer l'assimilation entre peuple et minorité sous l'angle du principe de la diversité, dont le respect est reconnu comme ayant un rôle essentiel dans la construction européenne. L'article 1^{er} du préambule de la proposition de protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme concernant les personnes appartenant à des minorités nationales considère « *la diversité des peuples et des cultures* » comme l'une des sources essentielles de la richesse et de la vitalité de la civilisation européenne. Une telle consécration du but et de l'objet du traité permet d'envisager les minorités avant tout en tant que communautés culturelles. L'autodétermination se réaliserait par conséquent dans le domaine culturel⁴¹, sans incidence aucune sur le plan de la souveraineté politique et territoriale de l'État. Ne devrait-on pas interpréter aussi dans le même sens la tendance qu'affirment notamment le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à considérer, dans le cas particulier de la minorité dispersée tzigane,

en aucune manière avoir des implications au sens de la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination-indépendance.

38. Par ex. : U.N.E.S.C.O., « Nouvelles réflexions sur le concept des droits des peuples », Rapport final et recommandations de la réunion internationale d'experts à Paris, 27-30 novembre 1989.

39. Pour ce qui est de la définition de la minorité nationale, dans ce sens : Geneviève Koubi, « Penser les minorités en droit » in : *op. cit.*, p. 260.

40. En dehors du cas spécifique des peuples autochtones. À noter aussi la responsabilité du peuple constitutif en cas de défaillance complète de l'État et de ses structures du pouvoir, « *de la réconciliation nationale et de la reconstruction de son propre pays* », responsabilité consacrée par la résolution 794 du Conseil de sécurité, du 13 décembre 1992, relative à l'intervention d'humanité en Somalie.

41. Au sens large du terme, ayant trait à tout ce que définit l'identité minoritaire.

l'existence d'un peuple européen composé de populations tsiganes appartenant aux différents pays du continent⁴².

La réflexion conceptuelle sur l'existence effective d'un droit à l'autodétermination interne des minorités n'apparaît pas, somme toute, suffisante. L'examen des formes éventuelles de sa réalisation pratique devrait logiquement appuyer la démonstration faite.

II.- APPROCHE PRATIQUE : LES FORMES DE RÉALISATION DE L'AUTODÉTERMINATION INTERNE

Nous avons déjà soutenu que le droit à l'autodétermination interne des minorités et des groupes de fait minoritaires se réaliserait par le biais de l'institution de l'autonomie. Celle-ci, fondée donc sur la liberté de choix individuel d'appartenance à une communauté, le cas échéant minoritaire, comprendrait, d'une part, le droit de cette dernière de s'autodéfinir, s'auto-organiser et s'autogérer, et, d'autre part, le droit d'avoir des relations structurées avec l'État de son rattachement territorial, et donc de participer à la chose commune de la société globale, s'agissant en premier lieu de la gestion de ses affaires propres. L'autonomie peut être dès lors envisagée comme fondement tant de l'exercice des droits et libertés spécifiques au niveau individuel que de la protection et de la promotion de l'identité minoritaire, bref de l'actuel droit des minorités en tant que tel⁴³. En outre caractérise-t-elle nécessairement la dimension collective de ce dernier.

Deux formes principales de réalisation de l'autodétermination interne des minorités peuvent être distinguées : l'autonomie personnelle (A) et l'autonomie territoriale (B). Le choix et le degré de réalisation de l'une et de l'autre sont fonction du modèle (État-nation, État multinational) et de la forme de l'État (État unitaire, État fédéral), ainsi que de la politique que cet État mène à l'encontre des minorités sur son territoire. Encore que, dans la pratique, les différents éléments personnels et territoriaux coexistent le plus souvent.

42. Par exemple, le Parlement européen considère, d'une part, les mauvais traitements que les populations Roma subissent au Kosovo et, d'autre part, les difficultés que le peuple Roma rencontre dans la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale. Résolution B5-0147, 51, 66 et 74/1999, JOCE n° C 107, du 13 avril 2000, pp. 108-109.

43. Voir dans ce sens, Stéphane Pierré-Caps, « Peut-on parler actuellement d'un droit européen des minorités ? », *AFDI*, 1994, pp. 72-105.

On ajoutera aussi qu'indépendamment du modèle et de la forme étatiques, en Europe, où le mélange de populations reste toujours de règle, l'État doit désormais reconnaître et gérer positivement le fait multinational sur son territoire, en vertu notamment de l'obligation que lui impose dans ce sens la mise en place d'un *standard minimal* de protection des minorités. Dans certains États-nations/États unitaires, rien ne s'oppose à ce que cette gestion se fasse en dehors de toute reconnaissance explicite de leur existence. L'absence d'une définition communément admise et juridiquement contraignante de la minorité nationale le permet. Et ce nonobstant que les principaux instruments européens, telles la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁴⁴ ou la Charte européenne des langues régionales et minoritaires⁴⁵, appréhendent dans les limites du *standard minimum* tout particularisme de nature ethno-culturelle.

A) *Autonomie personnelle*

Si l'État-nation⁴⁶ est le « *modèle qui structure d'emblée le droit international* » contemporain⁴⁷, l'État unitaire est sa forme de réalisation privilégiée⁴⁸. Forme donc d'organisation du pouvoir, mais aussi principe d'action politique, l'État unitaire est incompatible avec l'existence d'ordres infra-étatiques autonomes et d'un pluralisme juridique. Il admet

44. Celle-ci est signée notamment, le 6 octobre 1997, par la Bulgarie, laquelle ne reconnaît pas l'existence de minorités nationales sur son territoire. Saisie de la constitutionnalité de l'éventuelle adhésion du pays à la Convention-cadre, la Cour constitutionnelle bulgare n'a trouvé aucune incompatibilité entre ce dernier texte et la loi fondamentale ; Décision n° 2 du 18 février 1998.

45. L'adhésion de la France à la Charte a été bloquée par le Conseil constitutionnel, lequel conclut, dans sa décision du 15 juin 1999, à l'atteinte portée par cet instrument « aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français », « en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des groupes ». D. n° 99-412 DC du 15 juin 1999, JORF du 18 juin, p. 8964 et s. La France signe cependant un an plus tôt le texte, suite au rapport favorable à l'adhésion présenté au gouvernement par Bernard Poignant, et la déclaration interprétative qu'elle adopte à cette occasion voulait éviter l'inconstitutionnalité « pressentie ».

46. Défini par la formule célèbre de « *l'État personnification juridique de la nation* ».

47. D'après Jean-Denis Mouton, « Crise et internationalisation de l'État : une place pour l'État multinational », in : *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, PUN, 1997, p. 9 et s.

48. « *La souveraineté est alors unique et se traduit par une seule idée du droit qui animera une puissance d'État unique et sera matérialisée par une organisation gouvernementale unique [...qui] formulera une idée unique du droit* ». D'après Georges Burdeau, *Traité de science politique T. 2, L'État*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 317 et s.

néanmoins un certain degré de décentralisation et d'autogestion locale. Il se structure à la base du caractère exclusif et direct du lien d'allégeance de l'individu-citoyen à l'État, sans reconnaître par conséquent les particularismes collectifs (de groupe)⁴⁹.

C'est dans le cadre de l'État unitaire que la protection minoritaire ira de pair avec l'autonomie personnelle. Consacrée exclusivement dans les faits ou reconnue *de jure*, cette dernière peut être envisagée, dans un premier temps, comme principe de base de constitution des communautés à spécificité ethno-culturelle (nationale ?!). En tant que telle, elle sera fondée sur la liberté de choix de l'individu d'appartenir ou non à une minorité cible, et supposera dès lors de supporter les charges et les obligations qui découlent de cette appartenance. La référence au concept « renanien » de la nation élective ou de volonté s'impose d'elle-même⁵⁰.

L'actuel droit européen des minorités met effectivement en avant ladite liberté de choix. Cette caractéristique le distingue notamment du système de protection des minorités mis en place par les vainqueurs de la première guerre mondiale. On notera, parmi d'autres, le paragraphe 32 du document de conclusion de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la C.S.C.E., du 29 juin 1990. Il énonce que « *l'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel* », exercé dans des conditions d'égalité et de non-discrimination, puisque « *aucun désavantage ne peut résulter de ce choix*⁵¹ ». L'avis précité de la commission d'arbitrage pour l'ex-Yougoslavie présente le choix de nationalité en tant que fondement de la protection minoritaire, lié au droit à l'autodétermination.

La liberté de choix s'exerce en fait sur un plan culturel au sens large du terme, ou identitaire. Ainsi se réfère-t-elle à chacun des éléments constitutifs de l'identité minoritaire : la langue, la religion, les traditions, le patrimoine culturel et autre mode de vie particulier⁵², séparément et dans

49. Pour plus de détails, voir notre article, « L'État-nation et les minorités en Bulgarie : une tentative de conciliation ? », in : Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite de Venise), *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle*, Science et technique de la démocratie n° 22, Conseil de l'Europe, 1998.

50. La nation se construit à la base de l'adhésion volontaire et permanente à une communauté humaine, « *le plébiscite de tous les jours* » ; voir Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris, Presses Pocket, 1992, not. p. 54 et s.

51. Aussi, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, article 3, « *toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle [...]* ».

52. Notamment, la Convention-cadre, article 5.

leur ensemble. Devenus en quelque sorte des critères d'autodéfinition de l'individu, ils délimitent le champ d'application matérielle de l'autonomie personnelle. Elle se réalise alors sous différentes formes d'autonomie culturelle, bénéficiant ou non d'une reconnaissance légale explicite dans le droit interne de l'État de rattachement territorial et politique de la communauté concernée.

Si l'exercice des droits qui relèvent de l'autonomie personnelle peut être territorialement circonscrit⁵³, elle n'a pas en revanche – par définition – une assise territoriale dont on pourrait tirer des conséquences directes sur le plan juridico-politique. Encore, l'autonomie personnelle en tant que principe de constitution des communautés particulières, ou minorités, ne saurait-elle pas empêcher l'identification civique et politique de l'individu appartenant à la minorité nationale par rapport à l'État de rattachement. Grâce à cette forme d'autonomie, on voit apparaître l'ébauche d'une double identité du « *minoritaire* », une première identification qu'on qualifiera d'ethno-culturelle/communautaire ou nationale et une seconde, l'identification civique⁵⁴. On retrouve cette dissociation identitaire dans les traités bilatéraux de bon voisinage conclus entre les pays d'Europe centrale⁵⁵, mais aussi, en germe, dans la citoyenneté communautaire, un concept et un statut sans doute tournés vers l'avenir⁵⁶.

L'autonomie personnelle peut être envisagée, dans un deuxième temps, comme principe d'organisation des communautés à spécificité ethno-

53. À travers notamment la reconnaissance des droits des personnes appartenant à des minorités en fonction de l'implantation géographique de celles-ci (régions traditionnellement habitées par..., etc.).

54. Dans ce sens voir par ex. : Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La lutte contre le racisme et la xénophobie*, Documentation française, Rapport 1992, p. 267 ; Stéphane Pierré-Caps, « L'autodétermination ... », *op. cit.*, p. 41 et s.

55. Le traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre l'Allemagne et la Pologne, du 18 juin 1991, est le prototype de ces accords. L'article 20, relatif à la protection des minorités, fait distinction entre identité nationale (définie par l'appartenance civique) et identité culturelle, s'agissant, notamment « *des personnes appartenant à la minorité allemande en République polonaise [... ayant la] nationalité polonaise, mais descendants allemands, ou qui cultivent la langue, la culture ou la tradition allemandes* ». L'identité culturelle relève du choix personnel et libre, exercé sans discrimination aucune. Ce choix est à la base de l'octroi et de l'exercice effectif des droits et libertés, tels que reconnus aux minorités en droit international. Il fonde en outre l'engagement des États concernés à protéger et à promouvoir leur identité (article 21). La protection fait enfin objet de coopération interétatique ; voir Peter Koenig, « Le traité germano-polonais sur les relations de bon voisinage et de coopération amicale du 17 juin 1991 », *AFDI*, 1991.

56. Traité de Maastricht sur l'Union européenne, du 7 février 1992, article 8 A.

culturelle. Ainsi figure-t-elle la forme dans laquelle s'insère un contenu susvisé constitué des droits et libertés relevant de l'identité minoritaire propre. Mais à ce titre, elle est aussi le moyen d'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités. Ce moyen, en tant que tel, définit la portée du statut et répond à la question de l'effectivité du régime de protection minoritaire. Quant au premier, le plus souvent, il s'agit du statut associatif (lié aux droits de nature civique et politique, tels le droit d'association, la liberté de réunion pacifique, la liberté d'expression et de pensée, exercés dans des conditions de non-discrimination et égalité de traitement – discrimination positive⁵⁷), qui peut cependant aller jusqu'à la reconnaissance, plus ou moins complète, tant institutionnellement que matériellement, d'autonomies culturelles. C'est en effet par le truchement du premier que se réalise dans la pratique l'auto-organisation des minorités, leur permettant d'exercer effectivement des droits ayant trait à leur identité. Le régime de protection se réalise, pour sa part, par le biais de l'exercice privatif des droits et libertés, avec ou sans reconnaissance minoritaire, mais aussi avec une pénétration certaine – soit-elle minime – dans le domaine public et des relations du pouvoir⁵⁸.

Parmi les droits et libertés consacrés à ce titre en droit européen-international des minorités, une place particulière est occupée par ceux qui relèvent de la liberté religieuse, facteur souvent essentiel de l'identité minoritaire⁵⁹. Ils sont donc protégés – dans les États européens caractérisés par la laïcité et la séparation de l'église et du pouvoir public – au titre des libertés publiques⁶⁰. On insistera sur la reconnaissance la plus commune d'un statut particulier aux communautés religieuses (figurant ou non des minorités nationales), comprenant leur droit de créer des institutions autonomes, organisations et associations et à les gérer

57. Notamment la Convention-cadre, article 7.

58. S'agissant par exemple de la création des partis politiques sur une base ethniques, droit reconnu (Constitution roumaine) ou non (Constitution bulgare) aux minorités, ou encore de la constitution, auprès du pouvoir législatif et/ou exécutif, d'organes le plus souvent consultatifs représentatifs des intérêts minoritaires particuliers et avec leur propre participation (tel le Conseil national des minorités en Roumanie).

59. À rappeler le rôle essentiel de la religion dans la formation nationale au XIX^e siècle dans les Balkans. À travers le système des « *millets* » de l'Empire ottoman, elle détermine en droit l'appartenance à une communauté nationale. L'église orthodoxe serbe possède, à la même époque, une véritable dimension transfrontalière, comprenant des diocèses aussi bien dans l'Empire ottoman qu'en Autriche-Hongrie.

60. Le document de clôture de Vienne de la C.S.C.E., du 29 janvier 1989, introduit la problématique dans les relations Ouest-Est, Ch. 3, § 16.

conformément à leur propre structure hiérarchique et institutionnelle⁶¹, le cas échéant au-delà des frontières, et l'exercice, dans ce cadre, des droits et libertés respectifs. Il reste que ce statut ne doit pas mettre en question le principe de laïcité, puisque, encore récemment, la traduction au niveau du pouvoir de structures figurant l'autonomie personnelle fondée sur le critère religieux (confessionnel), a été l'une des raisons majeures de l'échec du système politique de Chypre et du Liban.

On retrouvera l'autonomie personnelle également au niveau des droits linguistiques, sur lesquels insiste tout particulièrement l'actuel droit européen des minorités, avec la Charte européenne des langues et la Convention-cadre précitées. Il s'agit notamment du droit de créer des institutions éducatives propres, établissements privés d'enseignement et de formation, complété par le droit de créer et utiliser leurs propres médias, etc.⁶², permettant l'organisation et la gestion de l'exercice des droits linguistiques propres. À rappeler aussi que notamment le droit européen engage les États à ne pas s'opposer à la création des institutions culturelles visant à sauvegarder le patrimoine culturel des minorités et à promouvoir le respect de leur mode de vie particulier. Enfin, en énonçant des droits et libertés figurant les modes d'auto-organisation et d'autogestion des minorités, le droit européen insiste particulièrement sur leur interdépendance⁶³. L'exemple classique concerne la possibilité pour des institutions religieuses de fonder des écoles de langue minoritaire, associations éducatives privées, etc.

Le droit des minorités structuré par la forme de l'autonomie personnelle se caractérise par l'importance du lien consubstantiel entre les droits et l'identité minoritaires, d'une part et, d'autre part, les droits de l'homme et libertés fondamentales. Si les premiers figurent des objectifs de la protection minoritaire, les seconds fournissent les moyens d'assurer leur respect. En principe, dans l'État national et unitaire, dans la mesure où l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales a trait aux aspects de l'identité minoritaire, cet exercice n'est reconnu que sur un plan individuel et exclusivement dans la sphère privée. Mais si l'autonomie personnelle des minorités, consacrée de cette manière, est limitée *de jure* au domaine privé et aux droits individuels, elle permet néanmoins à ces dernières de jouir *de facto* d'une dimension collective et publique. Ainsi

61. Voir notamment la Convention-cadre, article 8.

62. Convention-cadre, article 13 et article 9 § 3.

63. C'est l'approche qu'on découvrira, en général, dans le Document de Copenhague.

peut-elle contourner – souvent aux niveaux inférieurs de la hiérarchie normative – la rigidité juridique de ce modèle et forme étatique⁶⁴.

Le volet de la participation des minorités à la chose commune de la communauté avoisinante, notamment aux affaires publiques les concernant, suit les spécificités de l'autonomie personnelle. Par conséquent, conceptuellement et par principe, elle est avant tout individuelle et n'est pas fondée sur un statut territorial⁶⁵. Pratiquement, dans un État qui ne reconnaît pas le fait minoritaire sur son territoire, il peut s'agir de la mise en place formelle d'organismes consultatifs, d'où le rôle essentiel des structures associatives et institutions minoritaires privées en tant qu'interlocuteurs des organes du pouvoir, aussi bien au niveau local que central. Ce rôle permet, d'une part, aux minorités de dépasser l'interdiction faite à ces dernières d'avoir des objectifs et activités politiques⁶⁶. Et d'autre part et même dans ce cas d'espèce, les minorités arrivent à constituer des partis *de fait* minoritaires, cela, sans contrevenir *de jure* au principe que les États susvisés affirment d'interdiction des partis sur base ethnique, raciale ou religieuse⁶⁷.

L'autonomie personnelle reçoit une reconnaissance légale expresse en droit interne, notamment de la part de la majorité d'États de l'Europe de l'Est. Telle la loi constitutionnelle croate de décembre 1991, laquelle reconnaît aux minorités le droit à l'auto-organisation et à l'association, à une autonomie culturelle et prévoit l'attribution – sous certaines conditions – d'une autonomie territoriale. La loi hongroise sur les droits des minorités nationales et ethniques de juillet 1993 définit les droits des minorités en tant que droits collectifs, dotés d'une large autonomie. C'est le cas enfin, de la loi estonienne relative à l'autonomie culturelle des minorités d'avril 1993, etc.⁶⁸

64. À ce sujet, voir notre article cité, note 49.

65. La Convention-cadre, article 15.

66. Constitution bulgare, article 12, § 2.

67. *Ibid.*, article 11, § 4.

68. Pour plus de détails sur le traitement des minorités en droit interne des pays européens, les rapports annuels par pays membres du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. Un bref rappel de l'essentiel des dispositions nationales concernant les minorités in : Joseph Yacoub, *Les minorités dans le monde*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998. À consulter aussi : Nicolas Levrat (dir.), *Minorités et organisation de l'État*, IV^e colloque international du C.I.C.L.E.F., Bruylant, Bruxelles, 1998 ; C.P.L.R.E., « Fédéralisme, régionalisme, autonomie, locale et minorités », Conférence du 24-26 octobre 1996, *Études et travaux* n° 52, Conseil de l'Europe, 1996.

Dans plusieurs États européens, les formes d'autonomie personnelle – seul moyen par ailleurs d'auto-organisation des minorités non territoriales tels les juifs ou les tsiganes – peuvent coexister avec des formes d'autonomie territoriale. Si un choix est opéré entre les deux, il est généralement fonction de l'importance numérique et de l'implantation (localisation) géographique des populations concernées.

B) Autonomie territoriale

Tout comme l'autonomie personnelle, l'autonomie territoriale figure, en tant que forme de réalisation de l'autodétermination interne, d'une part, un principe de constitution et, d'autre part, un principe d'organisation des communautés ethno-culturelles, sur une base précisément territoriale. Elle peut varier de l'autonomie locale aux structures de type fédéral. Ses formes réalisent de fait une autonomie culturelle, mais à assise territoriale, assise qui reçoit en droit une expression formelle et directe. Les États concernés reconnaissent nécessairement les communautés ethno-culturelles (minorités) en tant que telles, ainsi que la nature collective de leurs droits. Mais, outre des attributions plutôt ponctuelles, ils leur confèrent surtout le statut de personne morale de droit public ou encore superposent (confondent) leur reconnaissance de communauté culturelle au statut d'une collectivité territoriale au titre de la division administrative et politique du pays, superposition qui permet leur auto-organisation et autogestion territoriales. Les compétences des communautés ethno-culturelles vont des domaines ayant directement trait à leur identité, s'agissant d'autonomies locales, jusqu'aux matières économiques et sociales, voire politiques, s'agissant d'entités fédérées. La répartition des pouvoirs entre ces dernières et l'État central fait toujours objet d'une réglementation aussi complexe que concrète, essentiellement du domaine du droit constitutionnel du pays concerné. Elle est le plus souvent issue d'un compromis politique.

Aucune obligation relative à l'autonomie territoriale n'est consacrée au niveau multilatéral en droit européen des minorités. Seules des recommandations ponctuelles y figurent à cet effet. Tel le rapport de la réunion des experts de la C.S.C.E. sur les minorités nationales, tenue à Genève en juillet 1991, qui établit une évaluation générale des politiques menées par les États en rapport le cas échéant avec la mise en place des formes d'autonomie territoriale : « *Conscients de la diversité de leurs systèmes constitutionnels qui varient d'un pays à l'autre, qui fait qu'une seule et même approche n'est pas nécessairement partout applicable, les États participants notent avec intérêt que des résultats positifs ont été*

obtenus par certains d'entre eux : [...] par le biais de l'administration locale et autonome, ainsi que par une autonomie sur une base territoriale, notamment grâce à l'existence d'organes consultatifs, législatifs et exécutifs constitués par voie d'élections libres et périodiques⁶⁹. »

Certains droits minoritaires qui relèvent de la participation à la chose commune de la société globale ont une assise territoriale et convergent, de ce fait, vers des formes d'autonomie territoriale. Le droit européen contient plusieurs dispositions qui reconnaissent aux minorités la possibilité de bénéficier de tels droits. Ces dispositions sont cependant toujours soumises à une application conditionnée, qui laisse en définitive aux États la possibilité d'apprécier souverainement l'opportunité de les introduire ou non dans leur législation⁷⁰. Ainsi s'agit-il, comme le souligne le rapport des experts de Genève précité, « dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale », – outre des droits proprement linguistiques – de la possibilité pour les minorités de participer, au niveau national et/ou local, dans des organes consultatifs, mais aussi législatifs et exécutifs, telles les assemblées d'élus notamment chargées des affaires des minorités nationales, gouvernements locaux, etc.⁷¹.

La consécration de telles formes est beaucoup plus facile au niveau bilatéral, lorsqu'il s'agit de reconnaître des droits « territoriaux » en faveur des minorités nationales sur une base de stricte réciprocité. Tel le traité conclu entre l'Allemagne et le Danemark sur la protection des minorités, respectivement danoise et allemande, qui énonce leur droit à une représentation équitable dans des organes du pouvoir local⁷². Une telle

69. Le texte mentionne également la gestion autonome des aspects relatifs à l'identité minoritaire lorsque l'autonomie sur une base territoriale n'est pas applicable, etc.

70. Par ex. : « les États s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques », « s'il existe une demande suffisante », « dans la mesure du possible » ; voir notamment Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, article 10 § 2, article 11, § 3 et article 14 § 2, aussi Charte européenne des langues régionales et minoritaires, notamment art. 9 § 1 (Justice) et 10 § 1, 2 et 3 (Autorités administratives et services publics).

71. En Slovaquie, les communautés italienne et hongroise qui disposent d'au moins un siège de député à l'Assemblée nationale peuvent bloquer l'adoption des lois qui concernent l'exercice de leurs droits spécifiques ou leur statut.

72. Traité sous forme de déclarations gouvernementales sur le statut des minorités danoise et allemande, du 29 mars 1955.

disposition est complétée, dans d'autres traités, par la réservation des sièges au Parlement national, etc.

En parallèle aux droits à la participation, fonction de l'assise territoriale des minorités bénéficiaires, il y a lieu à mentionner le développement actuel de la décentralisation et le renforcement des autonomies locales en Europe, avec l'attribution de compétences de plus en plus étendues, y compris transfrontalières, à des collectivités locales⁷³. À l'échelle européenne, ce mouvement s'appuie sur la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée le 15 octobre 1985⁷⁴. Elle entend promouvoir la gestion, par les collectivités territoriales dotées d'une légitimité démocratique et au profit de leurs populations, d'une part importante des affaires publiques⁷⁵. Le C.P.L.R.E. qui met en place, dans le silence de l'instrument lui-même, un mécanisme de garantie, s'est toujours abstenu de faire l'amalgame entre les questions de l'autonomie et de la protection des minorités. Or, le lien avec le droit des minorités est révélé par le rapport des experts de Genève, lequel invite les États à s'inspirer des résultats positifs en matière de protection minoritaire atteints par certains pays par le biais de l'administration locale et autonome sur une base territoriale et autres formes décentralisées ou locales d'administration.

Au-delà de ces formes, liées en fait surtout à la reconnaissance d'un statut d'autonomie personnelle aux minorités et à son exercice consécutif sur une base territoriale, il existe plusieurs traités bilatéraux qui consacrent l'autonomie territoriale dans son intégralité. On évoquera l'accord de Paris entre l'Autriche et l'Italie sur le Tyrol du Sud, dont la population, essentiellement germanophone, se voit reconnaître l'exercice du pouvoir législatif et exécutif autonome à l'échelle de la province⁷⁶. L'accord va jusqu'à prévoir que les représentants de cette minorité

73. Notamment la Convention-cadre européenne relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, du 21 mai 1980. Plusieurs accords signés par la suite concrétisent ses différents aspects matériels ou institutionnels, par ex. l'accord de Karlsruhe, du 26 janvier 1996, entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. La coopération transfrontalière connaît un essor remarquable grâce au développement des programmes en la matière au niveau de l'Union européenne.

74. Élaborée par le C.P.L.R.E., auprès du Conseil de l'Europe.

75. L'article 3, concept de l'autonomie locale.

76. Accord signé à Paris le 5 septembre 1946, ici et ci-après not. § 1 et 2. La transposition de l'accord en droit interne donna lieu à un important contentieux bilatéral, lequel ne devait être définitivement clos qu'au début des années 90 ; à ce sujet notamment, Alain Fenet, « La fin du litige italo-autrichien sur le Haut Adige/Tyrol du Sud », *A.F.D.I.*, 1993, pp. 357-377.

participeront à la définition du cadre d'application de l'autonomie elle-même. Aussi, l'actuelle constitution italienne (article 116) accorde-t-elle « *des formes et des conditions particulières d'autonomie, aux termes de statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles* » à plusieurs régions connaissant un pourcentage important de minorités linguistiques « *traditionnelles* » (ainsi le Val d'Aoste). À noter le pouvoir législatif très étendu de la province de Bolzano, pouvoir qui va au-delà de celui des régions à statut spécial.

Si les traités bilatéraux est-européens inscrits dans le cadre du Pacte de stabilité en Europe consacrent largement l'institut de l'autonomie personnelle et énoncent des droits et libertés à assise territoriale, aucun d'eux ne prévoit, en revanche, l'attribution d'une autonomie territoriale proprement dite. C'est également le cas du traité d'État d'Autriche, reconnaissant aux minorités slovène et croate des régions de Carinthie, Burgenland et Styrie, des droits linguistiques et éducatifs étendus. On rappellera sa particularité de traité multilatéral, dont l'exécution est placée sous la garantie internationale des puissances vainqueurs de la seconde guerre mondiale⁷⁷.

C'est souvent exclusivement au niveau interne que certaines minorités se voient reconnaître le bénéfice de différentes formes d'autonomie territoriale plus ou moins étendue⁷⁸. On évoquera seul, face à son actualité immédiate depuis l'intervention de l'O.T.A.N., le statut d'autonomie territoriale de Kosovo au sens de la constitution fédérale yougoslave de 1974. Il s'agissait d'un statut de province autonome de rang fédéral, avec la quasi-totalité des compétences d'entité fédérale, dont bénéficiait de fait, vu sa prédominance numérique, la « *nationalité albanaise*⁷⁹ ». La montée

77. Traité de paix de Vienne, du 15 mai 1955, portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique.

78. On notera que même en France, république une et indivisible, la reconnaissance du droit à la différence confondu avec le statut territorial spécial de certaines collectivités décentralisées (D.O.M.-T.O.M., Corse), permet la consécration de fait de formes d'autonomie territoriale. Voir notamment Conseil constitutionnel. D. C.91-290 du 9 mai 1991, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Plus en détail, Geneviève Koubi, « Droit et minorités dans la république française », in : Alain Fenet, *op. cit.*, pp. 197-246.

79. Dans le cadre de la seconde province autonome de la Serbie, la Vojvodine, la nationalité hongroise ne bénéficie de fait que d'une autonomie culturelle. La qualification de « nationalité » albanaise ou hongroise correspond à la catégorisation tripartite de la population du pays à l'époque socialiste, s'agissant des nations constitutives, nationalités et minorités nationales. La citoyenneté yougoslave est commune pour tous.

du nationalisme et les tensions servirent de prétexte à l'abrogation de plusieurs éléments de ce statut par les réformes constitutionnelles successives de 1989 et 1990. Ensuite, la guerre de dissolution yougoslave conduisit au placement de la province sous l'autorité directe du gouvernement fédéral. C'est l'ancien statut d'autonomie que la communauté internationale entendait imposer à la R.F. de Yougoslavie dans le souci de régler le conflit interethnique. La radicalisation progressive de ce dernier et l'intervention consécutive de l'O.T.A.N. imposèrent en définitive un statut – *de jure* – d'autonomie substantielle compatible avec le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité politique de l'État fédéral, mais – de fait – de protectorat international sous-tendant l'indépendance⁸⁰.

Enfin, le modèle fédéral représente une continuité logique de l'autonomie territoriale. L'organisation du pouvoir et la répartition des compétences entre l'État central et les entités fédérées – au cas où ces dernières seraient à spécificité ethno-culturelle – peut effectivement être présentée comme figurant la forme supérieure, la plus avancée d'autonomie territoriale des communautés concernées. Si, en l'espèce, l'État central se charge par définition des intérêts communs de la société globale, il figure aussi une communauté de cultures, comprenant notamment des mécanismes de règlement des différends concernant l'identité particulière des entités composantes.

Le modèle fédéral à fondement multinational connaît plusieurs réalisations en Europe⁸¹, souvent à géométrie variable. Ainsi, parmi les sujets de la Fédération russe retrouvera-t-on des collectivités issues de la seule division administrative et territoriale (régions, territoires et villes d'importance fédérale), mais aussi à spécificité ethno-culturelle (républiques, régions, districts autonomes), proclamées sujets égaux en

80. Sur le Kosovo, notamment Nicolas Maziau et Laurent Pech, « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : un modèle pour le Kosovo ? », *Civitas Europa*, n° 4, mars 2000.

81. Une étude détaillée des différentes formes fédérales (notamment sur le plan de la répartition des compétences) nous emmènerait au-delà du droit des minorités proprement dit. Ainsi nous permettons-nous de renvoyer à de nombreux ouvrages sur la question. Le lien entre la problématique minoritaire et celle du fédéralisme politico-juridique est établi notamment par Nicolas Levrat, « La protection des minorités dans les systèmes fédéraux », *R.T.D.H.*, 1997, pp. 229-271 ; voir aussi les ouvrages précités, note 69. À distinguer : la protection des minorités au sein d'un système fédéral et la réalisation des formes territoriales de l'autodétermination interne à travers ce système.

droits de la Fédération⁸². Il en va de même pour le modèle des Communautés autonomes espagnoles, certaines à assise purement territoriale, d'autres à assise territoriale et nationale et dont les compétences peuvent également être plus ou moins étendues⁸³. Enfin, la Constitution de Belgique, expression d'un compromis fragile, institue un modèle fédéral comprenant, en parallèle, des communautés linguistiques et les régions, chacune des composantes à compétences distinctes en droit mais entremêlées dans la pratique⁸⁴.

L'autonomie territoriale semble permettre la réalisation la plus complète des droits et de l'identité minoritaire. Cela vaut encore plus pour la forme fédérale, laquelle semble dès lors poser la question de la nécessité de qualifier de « *minorité* » les populations ou peuples constitutifs des entités fédérées concernées. Mais du fait que cette forme d'État institue directement le lien entre la problématique minoritaire ou nationale et le territoire, elle concentre le danger – que semble précisément vouloir éviter l'autonomie personnelle – de voir émerger d'éventuelles revendications minoritaires précisément « *à orientation territoriale* ». Ces revendications sont alors nécessairement confrontées à la communauté globale (avoisnante) et à « *son État* », qui s'identifient également et de manière inévitable au territoire contesté. Le risque de revenir à la case départ de l'autodétermination-indépendance paraît en l'espèce inéluctable.

*

Contrairement au droit des peuples à l'autodétermination-indépendance représenté comme s'épuisant en un seul et unique usage, l'autodétermination interne, telle que nous l'avons définie, s'inscrit dans la durée, et le droit qui la reflète doit pouvoir être, si besoin est, sans cesse réactualisé. En effet, la réussite aussi bien de l'autonomie territoriale que personnelle, en tant que formes de réalisation de ce « *droit des peuples à ne pas devenir un État* », est fonction d'un processus permanent de conciliation des intérêts contradictoires et oppositions réelles, par ailleurs souvent peu soucieux, dans les faits, des modèles théoriques prédéfinis...

82. Constitution de la Fédération russe, 12 décembre 1993, notamment article 2 § 1, article 5 § 1.

83. Constitution du Royaume d'Espagne du 27 décembre 1978.

84. Constitution du Royaume de Belgique du 17 février 1994.

CONCLUSION

La démonstration que nous venons d'effectuer nous permet de tirer deux conclusions. D'une part, le droit international s'avère, quant aux principes évoqués et quant aux normes concrètement applicables en droit des minorités, suffisamment souple pour accepter de nouvelles adaptations, sans pour autant se remettre fondamentalement en cause. Cela vaut pleinement pour l'État, qui est son élément originel et principal et dont les caractéristiques constitutives⁸⁵ résisteraient à la reconnaissance du droit à l'autodétermination aux minorités, tout comme aux populations de fait minoritaires, tels les peuples autochtones.

D'autre part, son modèle de référence qui est l'État-nation change. Les ordres juridique et politique stato-nationaux perdent beaucoup de leur rigidité d'origine. C'est en Europe que l'État se voit désormais imposer un *standard minimum* de protection des minorités. Ce standard fait partie intégrante du nouveau concept de légitimité démocratique, concept propre à l'actuelle construction européenne. Il comprend une protection effective des droits et de l'identité minoritaires, pouvant être envisagée comme réalisation de l'autodétermination interne dans ses formes essentielles d'autonomie personnelle et territoriale.

Ainsi, assistons-nous actuellement souvent à la transformation progressive dans les faits de l'État-nation en État multinational, modèle étatique « *figurant une société politique composée de plusieurs communautés nationales, mais unies par la volonté de partager un destin commun*⁸⁶ ». La construction européenne stimule, de manière générale, ce mouvement grâce à l'application du principe de subsidiarité, le développement de la régionalisation communautaire et de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales⁸⁷. Mais elle l'incarne également, en tant que prototype d'une entité multinationale à l'échelle européenne, grâce au processus continu de transfert de compétences

85. À ce sujet, notamment Jean-Denis Mouton, « La notion d'État et le droit international public », *Droits, Revue française de théorie juridique*, n° 16, 1993, pp. 45-58.

86. D'après Stéphane Pierré-Caps, *La Multination ...*, *op. cit.*, p. 9.

87. Sur ce point voir notre intervention, « La subsidiarité, principe de répartition des pouvoirs au sein d'un État multinational à l'échelle européenne ? », in : *La subsidiarité : histoire et application*, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Navarra, Pamplona, Espagne, à paraître.

souveraines de la part des États membres vers une Union européenne supranationale. Et, à l'instar de la citoyenneté communautaire, certaines de ces compétences commencent à prendre la forme de celles d'un État territorial et politique⁸⁸.

Ivan Boev.

88. C'est à l'Europe communautaire, qualifiée de « État multinational en formation (?) », qu'était consacrée la troisième table ronde du colloque tenu à Nancy, en mars 1997 ; Olivier Audéoud, Jean-Denis Mouton, Stéphane Pierré-Caps, *L'État multinational et l'Europe*, PUN, Nancy, 1997.

© *L'Europe en formation*, n° 317, été 2000